

# Definindo alvos para a promoção de exportações

Eriksom Teixeira Lima  
Mário Cordeiro de Carvalho Júnior  
Joal de Azambuja Rosa

# DEFININDO ALVOS PARA A PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES

Eriksom Teixeira Lima  
Mário Cordeiro de Carvalho Júnior  
Joal de Azambuja Rosa\*

EXPORTAÇÕES

---

*\*Respectivamente: economista da Área de Infra-Estrutura do BNDES; economista da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex) e professor da Faculdade de Administração e Finanças da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FAF/Uerj); e economista da América Consultoria e Projetos Internacionais.*

*Os autores agradecem os comentários de André Luiz Nassif, Lúcia Maldonado e Jorge Antonio Bozoti Pasin a uma versão preliminar deste texto.*

## **Resumo**

**O**s maiores entraves ao aumento das exportações são normalmente associados às deficiências nos serviços de infra-estrutura e à excessiva burocratização nas práticas fiscalizatórias e aduaneiras. O termo "Custo-Brasil" é usado extensivamente para designar esses (e quaisquer outros) entraves, e combatê-lo tornou-se a prioridade máxima no país. Este artigo apresenta um enfoque complementar para o problema de "como aumentar as exportações?", ressaltando que, apesar de políticas horizontais, destinadas a eliminar ou reduzir o "Custo-Brasil", serem essenciais, há necessidade de introduzir políticas ativas de promoção às exportações, visando principalmente às empresas produtoras de não-commodities, na sua maioria firmas de pequeno porte. Além disso, são apresentadas uma metodologia para identificação de produtos-alvo para exportações e uma aplicação prática para o caso do Rio Grande do Sul. Nas conclusões, são sugeridas diretrizes que deveriam embasar as novas políticas de estímulo às exportações.

O aumento contínuo da participação das empresas brasileiras no mercado internacional tem se tornado cada vez mais premente. Os esforços realizados têm sido bastante premiados, como se denota pelo aumento do valor global das exportações nacionais nos últimos anos. Apesar disso, esse bem-sucedido esforço exportador vem sendo batido sistematicamente, conforme comprovam os sucessivos déficits na balança comercial, decorrentes tanto da pressão das importações de bens de consumo duráveis e não-duráveis como da necessidade dos vários setores industriais de modernizarem plantas e processos produtivos (importações de bens de capital e de insumos diversos).

Para 2002 foi fixada a meta de US\$ 100 bilhões anuais em exportações, patamar que possibilitaria a superação dos contratempos atuais à retomada do crescimento econômico, mas que, ao mesmo tempo, representa uma sinalização para os agentes econômicos de que o governo empreenderá todas as ações exigidas para eliminar os obstáculos internos aos exportadores brasileiros.

E quais seriam esses obstáculos? De forma geral, pode-se afirmar que os serviços de infra-estrutura disponíveis no Brasil apresentam custos de uso maiores que os observados nos principais países que participam no comércio internacional, o que, convencionalmente, tem sido denominado "Custo-Brasil". Ou seja, a prevalência do modal rodoviário nos transportes, as deficiências e o elevado custo da energia elétrica e as imensas dificuldades no segmento de telecomunicações (em especial o alto custo de acesso e a difícil obtenção de serviços mais adequados às necessidades empresariais, como, por exemplo, os serviços de banda larga e estreita) constituem grandes empecilhos ao maior engajamento das empresas nacionais no comércio internacional.<sup>1</sup>

Além desses, há outros bastante relevantes, segundo a ótica dos agentes econômicos diretamente envolvidos nas atividades de comércio exterior. Os resultados de uma pesquisa recente da Funcex (1997), a partir de questionários respondidos por 336 empresas exportadoras, indicam que os seis principais obstáculos à elevação das exportações brasileiras são, pela ordem: tarifas portuárias domésticas; taxa de câmbio; frete internacional; ausência de financiamento às exportações; tributos domésticos incidentes sobre as exportações; e frete doméstico.<sup>2</sup>

## Introdução

<sup>1</sup> As relações entre infra-estrutura, diversificação das exportações e "Custo-Brasil" foram objeto de artigo anterior [ver Lima, Nassif e Carvalho Jr. (1997)].

<sup>2</sup> A pesquisa da Funcex apresentou 16 opções de obstáculos para que os exportadores indicassem, em uma única resposta, os seis principais, que foram apontados em percentuais que variaram de 69% a 83% do total de respostas.



Alguns deles estão diretamente relacionados com as deficiências nos serviços de infra-estrutura, outros com dificuldades institucionais ou burocráticas, ou com a necessidade de se reestruturar o sistema fiscal brasileiro e os métodos e regras fiscalizatórios.<sup>3</sup> Pode-se afirmar que, no bojo das reformas institucionais em curso, vários desses obstáculos poderão encontrar solução. Mas a pergunta que se faz é: somente políticas horizontais são suficientes para melhorar a inserção da produção brasileira no comércio internacional? Análises apressadas, guiadas pelo senso comum, indicam que sim, que a implantação de políticas horizontais (aquelas direcionadas à eliminação das fontes do "Custo-Brasil") e a alteração na política cambial ocorrida neste início de 1999 servirão para que as empresas brasileiras alcancem a plenitude de seu vigor exportador.

Evidentemente, essas análises referem-se a setores específicos que já possuem grande inserção internacional, como os produtos agrícolas ou minerais (*commodities*), ou aqueles com competitividade baseada na intensidade do trabalho (calçados, têxteis, vestuário etc.) ou na escala de produção (petroquímica, siderurgia, celulose, entre outras), em suma, as *novas commodities*. Além desses, poder-se-iam incluir linhas de produtos específicos nos quais há grande controle do produtor sobre a oferta de bens, como nas indústrias automobilística, farmacêutica, química e outras gerenciadas por empresas multinacionais. Para todos esses segmentos a redução do "Custo-Brasil" e um reposicionamento da taxa cambial podem trazer efeitos positivos imediatos sobre o montante das exportações, mas obviamente limitados pelas barreiras comerciais estabelecidas pelos países desenvolvidos e pelas estratégias comerciais dos grandes conglomerados transnacionais para suas filiais instaladas no país.

Entretanto, para os segmentos de *não-commodities* a situação é completamente diferente. Naturalmente, políticas horizontais são bem-vindas, mas é preciso muito mais, e os resultados demoram para ser alcançados. As empresas que ofertam produtos diferenciados, adaptados às necessidades específicas de outros produtores (peças e componentes) ou de grupos de consumidores, não apresentam reações comerciais positivas no curto prazo. Ressalte-se, inclusive, que parte expressiva desses produtores é constituída por pequenas e médias empresas, que no Brasil têm pouquíssima participação nas exportações, ao contrário do que se observa nos países desenvolvidos, onde chegam a contribuir com até 50% da pauta de exportações.

Para aumentar a participação de empresas de pequeno porte nas exportações brasileiras, é preciso implantar uma política ativa de promoção de exportações capaz de desencadear uma transformação na estrutura das vendas externas. Com essa finalidade, este trabalho propõe uma metodologia para identificar produtos-alvo, que não sejam *commodities*, e grupos de empresas que pode-

<sup>3</sup> Diretrizes para a superação de alguns desses obstáculos foram apresentadas em Lima, Carvalho Jr. e Velasco (1998), que discutem, basicamente, as dificuldades para implantação de serviços de logística, com padrões internacionais de qualidade e confiabilidade, derivadas das deficiências no sistema legal e regulatório nacional, em especial nas questões voltadas para o transporte e para as fiscalizações aduaneira e correlatas incidentes sobre o comércio exterior.

riam se transformar em objeto de políticas ativas de exportação. Para isso, na seção a seguir são apresentadas algumas questões que justificam a necessidade de selecionar produtos-alvo e firmas na fase de elaboração de programas de promoção às exportações. Na seção “Alvos para o Rio Grande do Sul” (p. 144) explica-se a metodologia de seleção desses produtos e mostra-se um exemplo concreto de sua aplicação. Na seção de conclusões (p. 157), à luz dos resultados obtidos, são apresentadas propostas de diretrizes para programas capazes de implementar uma eficiente política de exportações, que não viole as regras do comércio internacional nem se constitua em um retorno às políticas industriais de corte setorial praticadas em passado recente.

**A** abertura comercial brasileira, ao reduzir o viés antiexportador – através do rebaixamento das tarifas aduaneiras e da manutenção de boa parte dos incentivos às vendas externas –, não assegurou *per se* um crescimento sustentado das exportações, mas tão-somente condições de maior neutralidade no regime de comércio. Por isso, associado ao processo de abertura comercial, tem-se estruturado uma política de promoção de exportações que, no Brasil, visa atingir três objetivos: a) assegurar condições similares à concorrência internacional, via isenções fiscais do PIS/Cofins, IPI, ICMS etc.; b) suprir falhas no mercado de financiamento e de seguro de crédito às exportações, graças à intervenção de entes públicos por não haver provisão privada; e c) corrigir as falhas de informações sobre oportunidades de negócios internacionais.

Recentemente, premido pela necessidade de reduzir a vulnerabilidade externa do país, o governo estabeleceu como meta elevar as exportações de US\$ 50 bilhões para US\$ 100 bilhões anuais, através de um “Programa Especial de Exportação”, e criou também uma Agência de Promoção de Exportações (Apex), vinculada ao Sebrae, para incentivar as vendas externas. Ao contrário do início do período de abertura comercial, quando não havia espaço para estabelecer alvos de política, este programa pode ter como um dos seus objetivos selecionar produtos e empresas como focos para a ação do governo. Na etapa de montagem das ações de governo que compõem este programa, o maior dilema para os gestores governamentais (*policy makers*) constitui-se na seleção de alvos de política de promoção de exportações. Na ausência de uma política comercial estratégica que promova “novos” setores, a questão que se coloca é como estabelecer produtos-alvo para uma política de promoção de vendas externas capaz de, após escolhidos, corrigir as falhas de informações típicas do comércio internacional e, também, promover os processos de aprendizagem e desenvolvimento (*learning by doing*) tecnológicos, comerciais e de logística das empresas exportadoras.

## Seleção de Alvos para a Política de Promoção às Exportações

Quando se analisam os objetivos das atividades de promoção comercial desenvolvidos tanto pelo governo brasileiro quanto pelos estrangeiros, verifica-se que boa parte deles restringe-se à facilitação dos negócios no exterior por meio de incentivos à participação em feiras e missões comerciais e à disseminação de informações sobre oportunidades comerciais. Ainda que medidas desse tipo tenham constituído a tônica das atividades de promoção comercial nas décadas de 70 e 80 nos países em desenvolvimento, inclusive no Brasil, elas têm sido criticadas pela sua ineficácia enquanto método efetivamente capaz de alavancar novos negócios no mercado internacional.

Este tipo de política de promoção comercial torna as instituições governamentais ineficientes porque enfatizam *o fornecimento de informações sobre comércio e a participação subsidiada de firmas locais em feiras e missões comerciais* [Keesing e Lall (1992, p. 187)], em vez de detectar técnicas, aptidões e dificuldades inerentes à inserção de empresas na comercialização externa. Não bastasse este problema, Keesing e Singer (1990, p. 12) sustentam que a negligência dos organismos governamentais, no tocante aos aspectos da oferta exportável *stricto sensu*, decorre do fato de que essas instituições identificam uma *rígida divisão entre, por um lado, o composto de marketing internacional implícito às atividades de comércio exterior e, por outro, a produção para exportação que as mesmas restringem como pertencentes à esfera da indústria*.

Dada a ineficácia dessa concepção, Keesing e Singer propõem as bases de uma nova abordagem para a promoção comercial, cujas ações, embora direcionadas evidentemente para o fomento da oferta exportável, contemplem desde os estágios iniciais da produção até a distribuição final dos bens e serviços a serem comercializados no mercado internacional. É preciso que essas ações integradas estejam voltadas para projetos com algum horizonte temporal (em geral, entre três e cinco anos), contemplem alvos específicos de produtos e que, além disso, tenham flexibilidade suficiente para se adequar a mudanças (prováveis e não previstas) do ambiente econômico, notadamente aquelas decorrentes de falhas de informação [Keesing e Singer (1990, p. 33)]. Os autores sugerem ainda que o critério para a escolha dos grupos de produtos-alvo para políticas de promoção comercial não deve privilegiar os aspectos relacionados à estrutura industrial preexistente, mas sim a identificação de peculiaridades capazes de conferir-lhes maior competitividade e, portanto, criar nichos no mercado internacional.

Por outro lado, Seringhaus e Rosson (1990) atribuem à política de promoção comercial o papel coadjuvante de induzir mudanças na estrutura industrial. Para eles, os instrumentos promocionais devem estabelecer como metas principais não somente a diversificação da pauta de exportações em direção a produtos de maior valor agregado (ou seja, produtos manufaturados ou serviços com



maior conteúdo tecnológico), mas também promover a constituição de uma oferta exportável em setores ou regiões selecionadas. Como premissa para a identificação da oferta exportável potencial, os autores estabelecem as fontes de vantagens comparativas tradicionalmente difundidas pela teoria econômica (dotação relativa de recursos domésticos), em relação às quais se cotejam as oportunidades existentes no mercado internacional. Assim, as proposições de programas de promoção comercial resultariam da formulação e da análise de viabilidade de projetos, tanto sob a ótica privada quanto sob a visão social, o que reafirma o papel da análise tradicional de projetos, difundida e incentivada por organismos internacionais como o Banco Mundial e as Nações Unidas. No entanto, ao estudo da oferta potencial, eles adicionam a premência de se pesquisar as oportunidades vigentes e futuras no processo de comercialização externa *stricto sensu*. A título de exemplo deste último prisma, seriam contemplados estudos como a pesquisa de mercado, para elaboração das estratégias de segmentação e diferenciação de produtos no mercado internacional, dos planos de *marketing* e de logística internacional etc.

Em resumo, as proposições e as sugestões de Keesing e Singer (1990) foram formuladas em um contexto de ruptura com o modelo tradicional de industrialização por substituição de importações e com vistas a serem implementadas em conjunto com os novos mecanismos de financiamento criados pelo Banco Mundial para os países que se engajaram recentemente em processos de reforma estrutural. No entanto, uma vez que essa abordagem não se sustenta em critérios econômicos precisos para a escolha de alvos para a promoção exportadora, mas tão-somente em alguns exemplos retirados das práticas correntes observadas em alguns países em desenvolvimento, seria correto afirmar que a metodologia de Seringhaus e Rosson (1990) é mais adequada para selecionar grupos de produtos para fins de promoção comercial em países (ou regiões) que possuam um tecido industrial mais denso.

Qual dessas vias utilizar? O referido dilema praticamente fica atenuado no Brasil, quando os alvos estiverem relacionados à escolha de setores em regiões menos industrializadas, visto que, nestes casos, o elemento mais importante continua sendo o papel exercido pelas principais fontes de vantagens comparativas, amplamente discutidas pela literatura. No contexto brasileiro atual, para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o critério mais importante para a escolha dos produtos-alvo deveria estar associado à abundância de recursos naturais disponíveis, pois a expansão da oferta exportável passa obrigatoriamente pelo desenvolvimento da agroindústria. É bom lembrar que a dotação de recursos naturais é condição necessária, mas não suficiente, para ampliar a base exportável dessas regiões: é preciso também aprimorar as condições de infraestrutura com vistas a promover mudanças estáticas e dinâmicas em seu padrão exportador.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Conforme apontado na nota nº 1, este tema foi objeto do artigo de Lima, Nasif e Carvalho Jr. (1997). Para essas regiões, as políticas horizontais de redução do "Custo-Brasil", como a melhoria dos serviços de infraestrutura, são determinantes do sucesso competitivo no mercado internacional da produção baseada em suas vantagens comparativas naturais (solo, clima, fertilidade etc.).



Não se deve, entretanto, ignorar o fato de que, mesmo para alguns tipos de produtos agrícolas, haverá necessidade de esforços intensos para superar resistências ao consumo (ou seu incremento) derivadas não das tradicionais barreiras comerciais e fitossanitárias ou das cotas de importação preferenciais, mas sim do desconhecimento sobre as características do produto. No primeiro grupo (produtos com barreiras e/ou cotas), têm-se os tradicionais da pauta brasileira, as *commodities* internacionais: café, bananas, melões, mangas, suco de laranja, uvas etc. No segundo grupo, encontra-se o extenso leque de frutas denominadas exóticas, por serem pouco conhecidas (ou absolutamente desconhecidas) no exterior: cupuaçu, maracujá, graviola, açaí, mangaba e outras dezenas de frutas originárias das regiões Norte e Nordeste do Brasil.<sup>5</sup> Para o caso desses últimos, deveriam ser aplicadas as diretrizes descritas na seção de conclusões (p. 157).

Em relação às regiões Sul e Sudeste, a determinação de produtos-alvo fica inicialmente dificultada pela confluência de vários fatores que conformam o padrão de exportação, tais como as vantagens comparativas propriamente ditas, a presença de setores que operam com economias de escala e escopo, bem como a concentração de indústrias com considerável grau de intensidade tecnológica e capacidade de fornecer bens especializados. Isto posto, cabe aos entes encarregados da promoção comercial identificar os tipos de produtos exportados, usando a taxionomia aqui proposta, para em seguida cotejá-los com algumas características da demanda internacional e do seu padrão de competitividade. Após este processo de seleção, seriam agregadas as características das empresas produtoras, sejam elas exportadoras ou não. Em outras palavras, o processo de seleção de produtos-alvo deve observar os seguintes passos, para que se possa subsidiar a instituição de programas eficazes de promoção de exportações:<sup>6</sup>

- primeiro, define-se a região (ou, caso se prefira, o estado da Federação);
- em seguida, analisa-se a estrutura e a composição das exportações segundo a intensidade de recursos naturais, de trabalho, de economias de escala, de diferenciação de produtos e de pesquisa e desenvolvimento;
- depois, estuda-se o destino das exportações por mercado, qualificando-se a sua evolução em relação ao mercado internacional, e nesta etapa devem ser avaliadas as fontes de crescimento das exportações, de modo a identificar os produtos mais competitivos na pauta, para posteriormente verificar o grau de vantagem comparativa revelada por produto, escolhendo-se, dessa forma, o(s) produto(s) que simultaneamente tenha(m) competitividade e vantagem comparativa em toda a pauta de exportações; e
- finalmente, é feito um cruzamento desses produtos com a evolução do mercado mundial para estabelecer o grau de dinamismo

<sup>5</sup> Aliás, grande parte desses produtos é desconhecida até pelos brasileiros das regiões Sul e Sudeste.

<sup>6</sup> O processo de seleção proposto foi inspirado em Fonseca e Velloso (1998), Veiga, Machado e Carvalho Jr. (1998) e Rosa, Carvalho Jr. e Velloso (1998).

dos produtos no mercado internacional, procedimento que assegura a escolha de produtos que simultaneamente sejam competitivos, tenham vantagens comparativas reveladas e apresentem dinamismo no mercado internacional.

Somente após esse processo deve-se buscar as empresas exportadoras dos produtos competitivos, com vantagens comparativas e de mercados dinâmicos, para se inserir elementos de análise das estratégias de internacionalização de empresas nos programas de promoção comercial, notadamente aquelas associadas ao *marketing* internacional e à logística, *lato sensu*, privilegiando, porém, as características comportamentais da unidade de negócios de exportação na empresa. Essa visão sobre o processo de internacionalização de empresas parte do princípio de que o desenvolvimento da exportação numa empresa ocorre em estágios. De acordo com Seringhaus e Rosson (1990), as decisões gerenciais é que contribuirão, em última instância, para o gradual envolvimento de uma firma nos negócios internacionais. Neste caso, a empresa passaria por etapas de um processo de internacionalização, que compreenderiam desde a fase denominada pré-exportadora até a de implantação de unidade(s) de comercialização ou distribuição física em país(es) estrangeiro(s).

Na etapa de envolvimento na comercialização externa, é importante ressaltar que as características estruturais da empresa (tamanho, produtos, custos relativos etc.), o papel da gerência e o conhecimento acumulado pela experiência exportadora são os determinantes cruciais de sua permanência nos negócios internacionais. Partindo dessa concepção, a etapa de pré-internacionalização consistiria na possibilidade de que cada empresa possa não optar pela atividade exportadora, ou fracasse na atividade de exportação, ou se torne exportadora-iniciante graças ao fato de haver suplantado os obstáculos implícitos à atividade internacional. Nos estágios subsequentes, as empresas, à medida que ultrapassam as novas barreiras no seu processo de internacionalização, requerem decisões gerenciais diferenciadas e maior conhecimento acumulado na exportação.

Estabelecido o conjunto de práticas gerenciais implícitas nos estágios de internacionalização, os formuladores de políticas públicas podem analisar as firmas mediante pesquisa nos grupos de produtos-alvo, através do que ficariam evidenciados cinco tipos de empresas: a) não-exportadoras; b) exportadoras desistentes; c) exportadoras iniciantes; d) exportadoras assíduas; e e) exportadoras contínuas. Com base na seleção de produtos, no conhecimento sobre o processo de internacionalização de empresas, na classificação das empresas nos cinco tipos supramencionados e de acordo com os produtos selecionados, seria estabelecido o programa de promoção de exportações.

Sua implementação pode ser realizada quer sob a forma de consultoria individualizada, quer sob a forma de programas específicos, ou até mesmo pela combinação de ambos. Exemplos das duas primeiras formas foram descritos por Miller (1992) e Miller e Zischke (1994), respectivamente. No primeiro caso, apresentou-se uma metodologia própria para o fornecimento de consultoria individualizada à empresa, com vistas a posicioná-la de forma bem-sucedida no mercado internacional. No segundo, descreveu-se a experiência de um grupo interativo de firmas no estabelecimento de um conjunto de linhas de ações destinadas a nortear o desenvolvimento de um projeto específico de exportação.

No Brasil, ações focadas em grupos de produtos e de firmas poderiam ser realizadas se o governo incentivasse a montagem de programas de internacionalização de empresas junto às federações de indústrias de cada estado ou às associações patronais nas regiões Sul e Sudeste. Neste caso, o objetivo seria prestar serviços de consultoria técnica para exportadores iniciantes ou contínuos, com vistas a reduzir os gargalos na oferta exportável e os entraves burocráticos e, também, a planejar a abordagem do mercado internacional. Em cada federação ou associação patronal haveria, por tempo determinado, um pequeno grupo de consultores em exportação, que diagnosticaria os problemas produtivos, mercadológicos e logísticos enfrentados pelas empresas exportadoras. Isto permitiria estabelecer um plano de negócios capaz de engendrar um processo de internacionalização para cada empresa participante do programa ou, preferencialmente, reunir os interesses de todas as firmas de modo a criar uma empresa com propósito específico para operar na esfera de comercialização e de logística, sem ferir as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) e, com isso, viabilizar a expansão das exportações. Na próxima seção, serão apresentados a metodologia e os resultados da seleção de alvos de produtos e empresas para o caso do Rio Grande do Sul. Ressalte-se que se trata de uma metodologia passível de ser aplicada e implementada para os demais estados industrializados da federação.

## Alvos para o Rio Grande do Sul<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Esta seção é baseada em Rosa, Carvalho Jr. e Velloso (1998), trabalho realizado no âmbito do Projeto RS 2010 do governo estadual, o qual deverá ser consultado por aqueles que necessitarem de uma apresentação mais detalhada dos resultados.

Uma das principais questões que tem sido objeto das análises prospectivas no Rio Grande do Sul refere-se à ameaça da concorrência externa aos tradicionais e importantes setores exportadores da economia gaúcha. Produtos como os das cadeias de grãos/carnes e de couro/calçados estariam ameaçados especialmente pela concorrência da Argentina, do Centro-Oeste e do Nordeste do Brasil. Nestas atividades, o Rio Grande do Sul atua, via de regra, em padrões de competição cujas fontes primárias do sucesso competitivo estão associadas à disponibilidade e determinadas características dos recursos naturais, à abundância de mão-de-obra de baixo custo e às grandes escalas de produção. A perspectiva de que a expansão destas atividades no Brasil ocorra predominantemente



nas regiões de fronteira, onde há maior abundância relativa dos recursos naturais e de mão-de-obra, teria como corolário a perspectiva de um cenário sombrio para o desenvolvimento estadual, dada a importância do complexo agroindustrial e da pequena empresa na estrutura da renda e emprego do Rio Grande do Sul.

Portanto, o acirramento crescente da concorrência, a tendência de queda das barreiras naturais ao comércio interno (devido à expansão e melhoria das redes de infra-estrutura) e os requerimentos de grandes escalas nos segmentos tradicionais (produtores de *commodities*) indicam a necessidade de o Rio Grande do Sul empreender um esforço no sentido de diversificar suas exportações, diminuindo a participação dos produtos mais intensivos em recursos naturais e em mão-de-obra de baixa qualificação e aumentando a dos mais intensivos em fatores que agreguem valor tecnológico e mercadológico.

Um esforço de diversificação da economia gaúcha em direção a setores que agreguem valor tecnológico e mercadológico tem no mercado internacional o *locus* natural para a consecução de pelo menos dois objetivos: o objetivo-fim, ser fonte de demanda para realizar essa "nova" produção; e o objetivo-meio, que é acelerar o processo de capacitação competitiva da economia estadual, posto que a presença no palco internacional propicia uma aceleração do aprendizado, em decorrência do contato com consumidores e mercados mais exigentes, mais competitivos e mais dinâmicos, tanto em termos de alterações rápidas nos padrões de consumo quanto nos requerimentos de qualidade dos produtos.

Assim, a escassez relativa de recursos naturais e de mão-de-obra de baixo preço e a abundância relativa de pequenas empresas são fatores que exigem a *descommoditização* e a diversificação das pautas produtiva e de exportações do Rio Grande do Sul em direção às atividades intensivas em valor tecnológico, mercadológico e em serviços. Conseqüentemente, o desenvolvimento futuro da economia gaúcha será tanto mais promissor quanto maior for a sua capacidade de conseguir transitar de uma matriz produtiva estruturada a partir da disponibilidade de recursos naturais para uma economia fundada em vantagens competitivas passíveis de serem criadas. Dessa forma, os esforços dos gestores públicos devem se dar no sentido de identificar grupos de produtos que poderiam se tornar alvos de uma política de promoção de exportações, a ser desenvolvida conjuntamente pelos governos federal e estadual em parceria com as associações e federações patronais da indústria, comércio e serviços do Rio Grande do Sul. Para cumprir estas tarefas é necessário responder às seguintes perguntas:

- quais os fatores que explicam o crescimento recente das exportações gaúchas?;

- quais os grupos de produtos e de empresas-alvo capazes de alterar o padrão de exportação estadual?;
- quais as diretrizes para um programa de promoção de exportações capaz de elevar significativamente o volume das vendas externas dos grupos de produtos-alvo?; e
- como estruturar programas de promoção às exportações de modo a, simultaneamente, não ferir as regras da OMC e obrigar os gestores públicos a adotarem política ativas, mas que efetivamente não signifiquem um retorno às práticas de políticas industriais de corte setorial?

### Metodologia de Seleção e Análise de Resultados

A expansão da receita de exportações estaduais (ou regionais, ou nacionais) pode ocorrer graças à combinação de quatro fatores: a) crescimento da demanda mundial; b) modificações estruturais da demanda mundial em direção mais próxima dos produtos em que o estado é especializado; c) mudança no perfil geográfico das importações mundiais, com os mercados nos quais o estado concentra suas exportações crescendo a taxas mais elevadas que a média mundial; e d) alterações nos preços relativos e/ou em outros fatores que elevem a capacidade competitiva do estado (ou do país). Os três primeiros fatores dizem respeito ao lado da demanda mundial, enquanto o último está associado a efeitos combinados da demanda e da oferta doméstica de exportações.

Dadas as dificuldades metodológicas envolvidas nas estimativas de funções de oferta e demanda de exportações, utilizou-se a metodologia alternativa denominada Constant-Market-Shares (CMS)<sup>8</sup> para decompor o crescimento da receita de exportações do Rio Grande do Sul segundo as quatro fontes referidas. O objetivo do método CMS é explicar o crescimento global das exportações de uma região em relação a uma fonte alternativa de oferta. Foi feita a hipótese de que as exportações do Rio Grande do Sul deveriam crescer à mesma taxa das exportações mundiais, isto é, o estado manteria constante a sua participação nas exportações mundiais em termos de produtos e de mercados. O crescimento da receita das exportações acima do nível que seria garantido em decorrência de uma participação constante seria explicado por mudanças nos preços relativos das exportações gaúchas e/ou por outros fatores relacionados à fonte competitiva na oferta de produtos, que é o resto do mundo.

Para realizar esse exercício, os dados da pauta de exportações do Rio Grande do Sul no período 1991/95 (apresentada segundo a Nomenclatura Comum do Mercosul) foram convertidos para o padrão Standard International Trade Classification (SITC), realizando-se em seguida o cruzamento desses "novos" dados com

<sup>8</sup> Para uma apresentação formal do modelo, ver Leamer e Stern (1969).

os disponíveis sobre comércio internacional da Organização das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (Unctad). Os países<sup>9</sup> responderam por cerca de 80% do comércio mundial em 1995.

A Tabela 1 traz os resultados agregados segundo os nove grupos de produtos da SITC e indica que:

- 24% do crescimento das exportações do Rio Grande do Sul deveram-se a ganhos no *poder de competição*, cujo efeito, portanto, é positivo e possibilitou o aumento das exportações acima do que teria ocorrido pelo simples crescimento do mercado internacional;
- o efeito *composição de mercados* também é positivo e explica 21% do crescimento, isto é, o Rio Grande do Sul, considerado o conjunto de sua pauta, atua em mercados mais dinâmicos, em termos de crescimento, do que a média mundial; e
- em contrapartida, o estado apresenta uma composição de produtos exportados que, em média, cresce a taxas inferiores às do conjunto do mercado internacional (o efeito *composição de produtos*, portanto, é negativo); caso a estrutura das exportações gaúchas fosse exatamente igual à das importações mundiais, o crescimento poderia ter sido 45% maior do que efetivamente foi.

A Tabela 2 separa, para cada grupo, os produtos que foram afetados positivamente dos que foram afetados negativamente pelos efeitos composição de pauta, composição de mercados e competitividade. Considerando o conjunto da pauta de exportações gaúchas, 65% do valor das exportações são de produtos que crescem abaixo da média do mercado mundial e 64% da pauta são direcionados para mercados que crescem acima da média mundial. Portanto, se, de um lado, a estrutura da pauta é desfavorável do ponto de vista de sua *composição de produtos*, de outro, ela é favorável em termos de *direções do comércio*. No que se refere ao *poder de competição*, a estrutura da pauta é mais favorável, pois 51% da receita das exportações têm origem em setores nos quais o Rio Grande do Sul ganhou competitividade. É importante mencionar que foi elaborada a decomposição do crescimento para todos os produtos exportados pelo estado, separando-se os que perderam dos que ganharam competitividade [ver Rosa, Carvalho Jr. e Velloso (1998)].

Em resumo, dos fatores que explicam o desempenho recente das exportações do Rio Grande do Sul, 24% deveram-se a ganhos de competitividade e 21% a direções geográficas de comércio favoráveis. Porém, a estrutura de produtos da pauta foi desfavorável, pois cresce muito abaixo da média mundial, indicando a necessidade de examinar o crescimento dos produtos exportados pelo Rio Grande do Sul *vis-à-vis* a evolução dos mesmos no mercado

<sup>9</sup> Os países foram os seguintes: Argentina, Austrália, Áustria, Barbados, Bélgica, Belize, Bolívia, Canadá, Chile, China, Colômbia, Croácia, Cyprus, Dinamarca, Equador, Faeroels, Fiji, Finlândia, Guiana Francesa, França, Alemanha, Grécia, Groenlândia, Guadalupe, Hong Kong, Hungria, Ilhas Reunidas, Islândia, Índia, Indonésia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Jordânia, Coreia, Kuwait, Macau, Madagascar, Malásia, Martinica, Ilhas Maurício, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Omã, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, Polónia, Portugal, Romênia, África do Sul, Seychelles, Cingapura, Eslovênia, Espanha, Sri Lanka, Suécia, Suíça, Tailândia, Trinidad e Tobago, Tunísia, Turquia, Inglaterra, Estados Unidos, Venezuela e Zimbábue.



Tabela 1

# Estrutura, Participação no Mercado Internacional e Fontes de Crescimento das Exportações do Rio Grande do Sul – 1991/95

GRUPOS DE PRODUTOS (Classificação SITC)	PARTICIPAÇÃO EM 1995 (%)		EM US\$ MIL					EM %				
	Na pauta do Rio Grande do Sul	Rio Grande do Sul nas Impor- tações Mun- diais	Vari- ação das Expor- tações	Cres- cimento do Co- mércio	Compo- sição de Pro- dutos	Compo- sição de Mer- cados	Competi- tividade	Vari- ação das Expor- tações	Cres- cimento do Co- mércio	Compo- sição de Pro- dutos	Compo- sição de Mer- cados	Competi- tividade
0. Alimentos e Animais Vivos	14,54	0,374	256.923	160.895	-98.908	37.954	156.982	100,0	62,6	-38,5	14,8	61,1
1. Bebidas e Tabaco	13,90	1,284	49.721	253.883	-243.350	-64.402	103.590	100,0	510,6	-489,4	-129,5	208,3
2. Matérias-Primas Não-Alimentares	7,94	0,366	171.722	71.713	11.398	2.479	86.132	100,0	41,8	6,6	1,4	50,2
3. Óleos Minerais, Lubrificantes e Materiais Relacionados	0,00	0,002	-2.254	1.186	-668	6.514	-9.286	100,0	-52,6	29,6	-289,0	412,0
4. Óleos e Gorduras Vegetais e Animais	6,31	2,625	183.302	33.089	51.831	104.110	-5.728	100,0	18,1	28,3	56,8	-3,1
5. Produtos Químicos	5,63	0,104	84.330	70.012	-8.415	58.213	-35.480	100,0	83,0	-10,0	69,0	-42,1
6. Manufaturados Classificados pela Matéria-Prima Principal	11,46	0,098	167.885	144.568	-7.633	45.838	-14.888	100,0	86,1	-4,5	27,3	-8,9
7. Máquinas e Equipamentos de Transportes	6,40	0,028	146.126	53.576	2.786	42.187	47.177	100,0	36,9	1,9	28,9	32,3
8. Manufaturados Diversos	33,81	0,375	273.511	539.683	-305.350	45.793	-6.615	100,0	197,3	-111,6	16,7	-2,4
Total	100,00	0,176	1.331.266	1.329.005	-598.309	278.686	321.884	100,0	99,8	-44,9	20,9	24,2

Fonte: PC/TAS – Unctad/Gatt.

Elaboração: Funcex e América Consultoria e Projetos Internacionais.

mundial, com o objetivo de identificar oportunidades a serem exploradas.

Para essa nova tarefa, utilizou-se a metodologia formulada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), apresentada no programa de computador Competitive Analysis of Nation (CAN-Plus). A metodologia consiste em cotejar a tendência de três variáveis:

- a contribuição setorial (CS), correspondendo à participação do produto *i* na importação total dos países membros da OCDE;
- a contribuição total (CT), correspondendo à participação do produto *i* na exportação total do país, ou região exportadora, no caso o Rio Grande do Sul, para os países membros da OCDE; e
- a participação no mercado (PM), correspondendo à relação entre as exportações do Rio Grande do Sul do produto *i* e o total das importações do referido produto pelos países membros da OCDE.

Tabela 2

**Decomposição do Crescimento do Valor das Exportações do Rio Grande do Sul – 1991/95**

(Percentuais Calculados com Relação à Pauta de 1995)

GRUPOS E PRODUTOS DA SITC	EFEITO		
	Composição de Produtos	Composição de Mercados	Competitividade
<b>Total da Pauta</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
– Produtos com Efeito Positivo	35,3	64,1	51,0
– Produtos com Efeito Negativo	64,7	35,9	49,0
<b>0. Alimentos e Animais Vivos</b>	<b>14,5</b>	<b>14,5</b>	<b>14,5</b>
– Produtos com Efeito Positivo	3,0	3,0	12,4
– Produtos com Efeito Negativo	11,5	11,6	2,1
<b>1. Bebidas e Tabacos</b>	<b>13,9</b>	<b>13,9</b>	<b>13,9</b>
– Produtos com Efeito Positivo	11,3	1,4	13,9
– Produtos com Efeito Negativo	2,6	12,6	0,0
<b>2. Matérias-Primas exceto Óleos</b>	<b>7,9</b>	<b>7,9</b>	<b>7,9</b>
– Produtos com Efeito Positivo	4,1	2,2	5,6
– Produtos com Efeito Negativo	3,8	5,7	2,4
<b>3. Óleos Minerais, Lubrificantes e Materiais Relacionados</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
– Produtos com Efeito Positivo	0,0	0,0	0,0
– Produtos com Efeito Negativo	0,0	0,0	0,0
<b>4. Óleos e Gorduras Vegetais e Animais</b>	<b>6,3</b>	<b>6,3</b>	<b>6,3</b>
– Produtos com Efeito Positivo	6,2	6,2	0,1
– Produtos com Efeito Negativo	0,1	0,1	6,2
<b>5. Produtos Químicos</b>	<b>5,6</b>	<b>5,6</b>	<b>5,6</b>
– Produtos com Efeito Positivo	0,9	4,9	5,2
– Produtos com Efeito Negativo	4,7	0,7	0,5
<b>6. Manufaturados Classificados pela Matéria-Prima Principal</b>	<b>11,5</b>	<b>11,5</b>	<b>11,5</b>
– Produtos com Efeito Positivo	5,6	8,3	4,6
– Produtos com Efeito Negativo	5,9	3,1	6,9
<b>7. Máquinas e Equipamentos de Transportes</b>	<b>6,4</b>	<b>6,4</b>	<b>6,4</b>
– Produtos com Efeito Positivo	1,2	5,5	5,1
– Produtos com Efeito Negativo	5,2	0,9	1,3
<b>8. Manufaturados Diversos</b>	<b>33,8</b>	<b>33,8</b>	<b>33,8</b>
– Produtos com Efeito Positivo	2,9	32,6	4,2
– Produtos com Efeito Negativo	30,9	1,2	29,6

Fonte: PC/TAS-Unctad/Gatt.

Elaboração: Funcex e América Consultoria e Projetos Internacionais.

A partir do comportamento das variáveis referidas, a pauta de exportações do Rio Grande do Sul foi classificada nos quatro grupos de produtos definidos pela Cepal:

- *estrela nascente*: os produtos que apresentaram variação positiva de PM e de CS (exportações gaúchas e importações mundiais cresceram);
- *estrela minguante*: os produtos que apresentaram variação positiva de PM e negativa de CS (exportações gaúchas cresceram, mas importações mundiais se retraíram);
- *oportunidades perdidas*: os produtos que apresentaram variação negativa de PM e positiva de CS (exportações gaúchas diminuíram, mas importações mundiais cresceram); e
- *retrocesso*, os produtos que apresentaram variação negativa simultânea de PM e de CS (exportações gaúchas e importações mundiais se retraíram).

O período analisado (1991/95) foi condicionado pela disponibilidade de dados. A pauta de exportações do Rio Grande do Sul foi reclassificada para o padrão SITC, com quatro dígitos, obtendo-se um total de 276 produtos.

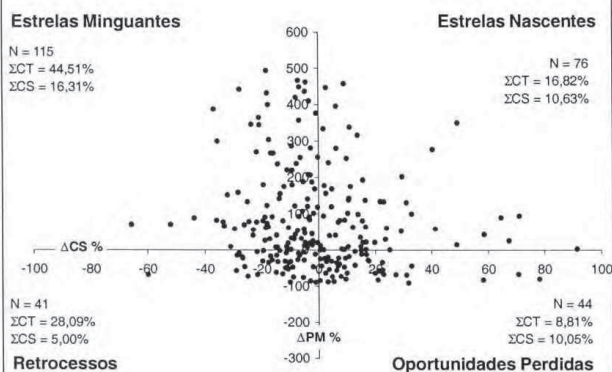
O gráfico a seguir apresenta os resultados agregados, demonstrando que:

- o Rio Grande do Sul atua em um mercado que corresponde a 44% das importações da OCDE;
- 73% da pauta de exportações do Rio Grande do Sul são de produtos de baixo dinamismo no mercado internacional (os quadrantes da esquerda), sendo 45% de *estrelas minguantes* e 28% de produtos em *retrocesso*; e
- 26% da pauta de exportações do Rio Grande do Sul são de produtos de alto dinamismo (os quadrantes da direita), sendo 17% de *estrelas nascentes* e 9% de *oportunidades perdidas*.

O Rio Grande do Sul, portanto, tem a sua pauta de exportações majoritariamente voltada para produtos em retração, o que não significa uma perspectiva necessariamente adversa, mas traduz, isto sim, um padrão de especialização estruturado a partir de atividades intensivas em recursos naturais e trabalho, que tendem a perder espaço relativo no processo de desenvolvimento econômico. Ressalte-se que tal característica não projeta a inviabilidade desse padrão de especialização, pois o estado poderá continuar especializado nessas atividades, desde que seja capaz de ganhar espaço na competição internacional, o que tem sido o caso dos produtos *estrelas minguantes*. Portanto, a primeira questão que se coloca diz



### Classificação da Pauta de Exportações do Rio Grande do Sul segundo suas Taxas de Crescimento e das Importações dos Países da OCDE – 1991/95



respeito à conveniência e às possibilidades de manutenção do atual padrão de especialização da pauta do Rio Grande do Sul.

Não há dúvidas de que as perspectivas de uma economia são tão melhores quanto maiores forem as possibilidades de expansão de seus mercados. A este respeito, os dados mostram que uma parcela não desprezível da pauta do Rio Grande do Sul já é composta por produtos *estrelas nascentes* e *oportunidades perdidas*. A maioria destes produtos integra atividades fundadas em capacitações competitivas criadas, como o conhecimento, a escala de produção e a capacidade de inovar e diferenciar, assim como os produtos de baixo dinamismo estão, majoritariamente, associados a vantagens competitivas naturais.

De fato, o Rio Grande do Sul está claramente transitando em direção a um novo perfil de economia, no qual a participação das atividades intensivas em capacitações passíveis de serem construídas será aumentada. Aqui, surge a segunda questão importante, suscitada pelas tendências do mercado internacional, que está relacionada com a conveniência e as possibilidades de o Rio Grande do Sul buscar diversificar sua pauta de exportações para uma estrutura mais consistente com o crescimento do mercado mundial e com as perspectivas de mudanças na sua dotação relativa de fatores produtivos.

**Alvos para a  
Promoção das  
Exportações  
Gaúchas**

Esta transformação estrutural é fruto, primariamente, da nova racionalidade espacial colocada pela abertura da economia e também de uma política estadual sintonizada com o processo de desconcentração da indústria de São Paulo para o Sul do Brasil. Este processo é irreversível, e a questão que se coloca neste momento não é a de escolher uma trajetória de desenvolvimento, mas sim a de induzir, ou não, a aceleração das transformações em curso.

O processo de diversificação da pauta de exportações do Rio Grande do Sul já é uma decorrência natural das transformações de sua estrutura econômica. Os dados, entretanto, indicam a existência de espaços para que uma política de promoção de exportações imprima maior velocidade a este processo. Em uma economia aberta à concorrência internacional, a estrutura de vantagens comparativas é, a um só tempo, condicionante e objetivo de uma política que busque diversificar exportações.

A diversificação implica construir novas capacitações e, portanto, alterar a estrutura de vantagens comparativas. Cuidar para que o processo de diversificação não gere ineficiências implica ter a estrutura de vantagens comparativas como um balizamento, pois, embora seja aconselhável ao Rio Grande do Sul acompanhar as tendências de crescimento do mercado internacional, não é razoável que seu esforço de diversificação se dê em todas as direções, sob pena de dispersar esforços. Em outras palavras, a política de promoção de exportações precisa eleger produtos-alvo para serem os veículos do processo de diversificação da pauta exportadora.

Dentre os muitos critérios de seletividade que uma política de promoção de exportações pode adotar, dois são básicos: a observância dos limites colocados pela estrutura de vantagens comparativas para não gerar ineficiências alocativas; e a hierarquização dos grupos de produtos promovidos segundo suas capacidades competitivas. Assim, do conjunto da pauta do Rio Grande do Sul, escolheu-se, inicialmente, os produtos com índice de vantagem comparativa revelada superior a 0,5. Este critério reduziu o elenco dos 276 produtos (expostos no gráfico anterior) para 135.

A eficiência produtiva é outro condicionante do processo de diversificação e se expressa pela capacidade de a empresa competir preservando e/ou ampliando sua participação no mercado. Para incorporar esta preocupação, dentre os produtos selecionados pelo critério de vantagem comparativa considerou-se apenas aqueles que tiveram o aumento do valor exportado, no período 1991/95, explicado, pelo menos em parte, pelo efeito competitividade. Com isto, os 135 produtos pré-selecionados foram reduzidos para 81. Estes produtos estão apresentados na Tabela 3, ordenados em cada um dos grupos propostos pela Cepal, segundo a importância dos ganhos de competitividade para o aumento das exportações no período 1991/95.

Tabela 3

**Produtos da Pauta de Exportações do Rio Grande do Sul que Apresentam Simultaneamente Vantagem Comparativa Revelada e Efeito Competitividade Positivo**

SITC	ÍNDICE DE VANTAGEM COMPARATIVA <sup>a</sup>	EFEITO COMPETITIVIDADE <sup>b</sup>	PARTICIPAÇÃO NAS EXPORTAÇÕES GAÚCHAS (1995)	CONTRIBUIÇÃO SETORIAL EM 1995 <sup>c</sup>
<b>Estrelas Nascentes</b>			<b>3,611</b>	
7786 Capacitores Elétricos	1,75	100,00	0,004	0,273
5712 Etil-Vinil Acet.Copolim	2,92	97,72	0,083	0,023
4312 Óleos de Gorduras Naturais e Vegetais	2,08	97,65	0,080	0,051
743 Mate, Extratos de Chá	75,48	97,56	0,027	0,006
7711 Transformadores Elétricos	2,57	96,72	0,008	0,150
7472 Válvulas Óleo-Hidráulicas	1,92	94,87	0,132	0,057
6354 Madeira para Uso Doméstico	0,77	94,50	0,036	0,039
8517 Sapatos, Não-Especificados	5,95	91,63	0,082	0,012
2321 Borracha Sintética	7,94	90,00	1,280	0,141
6572 Artigos de Fios Sintéticos	1,31	88,38	0,162	0,104
6353 Peças de Madeiras	0,63	84,78	0,027	0,130
5513 Óleos Essenciais	1,19	83,96	0,045	0,031
2119 Desperdícios de Couros	0,92	81,10	0,011	0,011
8515 Outros Calçados, Parte Superior de Têxtil	8,96	80,36	0,687	0,067
7483 Partes e Cadeias Articuladas	0,98	75,21	0,028	0,025
6993 Parafusos e Peças de Ferro e Aço	1,78	70,44	0,063	0,033
2919 Outras Matérias de Animais Não-Especificadas	1,56	70,19	0,135	0,072
5913 Herbicidas	0,92	49,67	0,128	0,121
6118 Couro, com Acabamento Especial	15,25	47,37	0,297	0,017
6974 Artigos para Cozinhas, Não-Especificadas	2,53	41,08	0,295	0,110
<b>Oportunidades Perdidas</b>			<b>0,671</b>	
8512 Calçados Esportivos	1,17	81,74	0,213	0,161
8746 Instrumentos de Controle Automático	0,87	22,15	0,192	0,263
6351 Embalagem de Madeira	6,61	14,18	0,194	0,024
8311 Bolsas, Não-Especificadas	0,78	8,84	0,072	0,081
<b>Estrelas Minguantes</b>			<b>38,281</b>	
1212 Tabaco em Folhas Não-Cardado	130,03	2874,80	11,217	0,087
1211 Tabaco Cardado	32,73	365,89	0,410	0,022
6133 Couros e Peles	32,05	199,04	0,089	0,002
2686 Desperdícios de Lã	3,62	151,21	0,015	0,004
8483 Artigos de Couro e Peles	3,8	128,12	0,079	0,027

(continua)



SITC	ÍNDICE DE VANTAGEM COMPARATIVA <sup>a</sup>	EFEITO COMPETITIVIDADE <sup>b</sup>	PARTICIPAÇÃO NAS EXPORTAÇÕES GAÚCHAS (1995)	CONTRIBUIÇÃO SETORIAL EM 1995 <sup>c</sup>
6344 Outros Painéis de Madeira	2,93	122,56	0,078	0,023
6673 Pedras Preciosas e Semi-Preciosas	11,84	121,84	0,535	0,054
7922 Outras Aeronaves	0,8	109,01	0,010	0,010
8812 Artigos de Imagem e Vídeo	2,22	104,96	0,025	0,090
2482 Madeiras Coníferas	0,69	104,07	0,251	0,351
2514 Pasta Química a Soda e ao Sulfato	13,25	102,34	0,218	0,017
423 Arroz	0,7	100,52	0,017	0,120
2111 Couros e Peles de Bovinos e Equídeos	1,69	100,12	0,180	0,089
6131 Couros e Peles, Não-Trabalhados	0,51	99,95	0,009	0,027
574 Maças Frescas	0,94	97,80	0,021	0,076
6113 Couro de Bovinos	2,23	97,25	0,049	0,020
7831 Veículos para Transporte de Passageiros	5,66	96,23	0,721	0,121
6953 Máquinas Agrícolas	2,45	95,94	0,032	0,014
7425 Bombas Rotativas, Não-Especificadas	3,81	93,87	0,233	0,050
2222 Soja em Grãos	14,4	93,83	2,864	0,204
6932 Fio de Aço	9,25	93,74	0,026	0,002
111 Carne Bovina Fresca	0,71	92,99	0,206	0,269
6254 Pneumáticos	25,74	92,70	0,506	0,016
7427 Bombas de Elevação de Água	1,52	92,69	0,084	0,046
7429 Partes de Bombas da Pos. 7429	0,68	92,69	0,090	0,110
6941 Obras de Ferro e Aço	4,84	90,16	0,106	0,020
813 Resíduos e Tortas Oleaginosas	54,57	89,71	11,024	0,180
8215 Mobiliário de Madeira, Não-Especificado	3,34	87,36	1,250	0,390
8919 Partes e Acessórios para Armas	0,6	84,59	0,017	0,120
6781 Chapas de Aço Não-Especificadas	2,03	83,37	0,102	0,062
6996 Artigos de Aço Não-Especificados	0,71	81,60	0,256	0,301
6129 Outros Artigos de Couro Não-Especificados	14,44	80,51	0,257	0,015
6518 Fios e Fibras de Lã	1,35	78,75	0,134	0,114
6259 Outros Tubos com Tiras	1,7	75,10	0,052	0,039
1222 Cigarros e Cigarilhas	3,67	74,19	1,336	0,395
6638 Abesto Manufaturado	17,42	72,28	0,363	0,023
1121 Vinho de Uvas Frescas	0,87	72,19	0,292	0,280
122 Carne de Porco	1,15	71,65	0,249	0,253

(continua)

SITC	ÍNDICE DE VANTAGEM COMPARATIVA <sup>a</sup>	EFEITO COMPETITIVIDADE <sup>b</sup>	PARTICIPAÇÃO NAS EXPORTAÇÕES GAÚCHAS (1995)	CONTRIBUIÇÃO SETORIAL EM 1995 <sup>c</sup>
819 Desperdícios de Alimentação Animal	0,64	69,41	0,094	0,192
7451 Peças e Partes de Máquinas e Ferramentas	9,34	67,07	0,628	0,062
6911 Estruturas e Partes de Metal	0,88	63,06	0,249	0,259
7862 Reboques para Transporte de Bens	7,63	61,72	0,501	0,590
6213 Borracha Vulcanizada	0,87	61,61	0,038	0,048
8913 Armas Não-Militares	75,14	61,24	1,300	0,015
599 Sucos, Exceto de Frutas Cítricas	2,48	59,58	0,074	0,067
5622 Fertilizantes Fosfatados	11,21	56,90	0,114	0,009
2911 Resíduos de Animais	1,1	51,54	0,013	0,009
1213 Refugo de Tabaco	155,47	49,36	0,588	0,003
112 Carne Bovina Congelada	4,95	48,27	0,708	0,141
6921 Chapas de Aço Trabalhadas	2,54	45,86	0,093	0,032
6992 Chapas de Aço	1,06	26,95	0,018	0,170
7447 Bens Não-Especificados	1,82	23,85	0,169	0,920
6973 Ferramentas de Mão, Não-Especificadas	1,89	11,09	0,108	0,006
6952 Ferramentas e Artigos de Cutelaria	1,67	8,72	0,036	0,022
8731 Medidores	3,72	4,27	0,147	0,380
<b>Retrocessos</b>			<b>0,036</b>	
6770 Materiais de Construção Férrea	1,41	385,73	0,036	0,023

Fonte: PC/TAS-Unctad/Gatt.

Elaboração: América Consultoria e Projetos Internacionais.

<sup>a</sup>Produtos com índice de vantagem comparativa superior a 0,5.

<sup>b</sup>Participação percentual do efeito competitividade na variação do valor das exportações no período 1991/95 (os valores maiores do que 100 indicam que a contribuição dos demais efeitos é negativa).

<sup>c</sup>Percentual da participação do produto i na importação total dos países membros da OCDE em 1995.

Na prática, a potencialização das vantagens comparativas com auxílio de programas de promoção de exportações depende das empresas que vendem para o exterior os bens pré-selecionados. A Tabela 4 apresenta, para 1997, o tipo e o tamanho da empresa exportadora gaúcha, segundo a classificação adotada pela Funcex em estudos recentes [Veiga, Machado e Carvalho Jr. (1998)]. Esta taxionomia estabelece:

- tamanho da empresa em função do número de empregados: até 20, microempresa; de 21 a 99, pequena empresa; entre 100 e 499, média empresa; e acima de 500, grande empresa; e
- tipo de empresa em decorrência da frequência exportadora: exportadoras contínuas, que exportaram em todos os anos entre

1990 e 1997; *exportadoras iniciantes*, que começaram a vender a partir do Plano Real (1994); *exportadoras assíduas*, que embarcaram mercadorias entre cinco e sete anos no período 1990/97; *exportadoras esporádicas*, que embarcaram mercadorias entre dois e quatro anos no período 1990/97; e *exportadoras desistentes*, que desistiram de exportar depois de 1993.

Na Tabela 4 pode-se constatar que as exportações dos 81 produtos selecionados são efetuadas por micro, pequenas e médias empresas (agrupadas como "pequeno porte" na tabela) e, majoritariamente, por empresas exportadoras contínuas. Isto significa dizer que no Rio Grande do Sul as exportações dos 81 produtos que simultaneamente apresentam ganhos de competitividade e vantagem comparativa são feitas em sua maioria por empresas de menor porte, as quais apresentam, provavelmente, uma característica ímpar no cenário brasileiro: são exportadoras contínuas, que exportam, no mínimo, há oito anos, embora haja uma pequena parcela de empresas que iniciaram exportações após 1994. Estes dois conjuntos de empresas deveriam ser considerados os alvos relevantes para que fossem desenvolvidas medidas capazes de alavancar as exportações gaúchas.

Assim, caso se decida concentrar esforços naqueles produtos-alvo da economia gaúcha que tenham maior competitividade internacional e sejam comercializados em mercados em expansão, dever-se-ia selecionar as 20 estrelas-nascentes e recuperadas as quatro oportunidades perdidas. Esses 24 produtos respondem por 4,3% das exportações do Rio Grande do Sul.

Tabela 4

**Pauta das Exportações dos 81 Produtos Selecionados do Rio Grande do Sul segundo a Tipologia da Funcex para as Empresas e da Cepal para os Grupos de Produtos – 1997**

(Valores em US\$ Mil)

GRUPO DE PRODUTOS (Segundo Tipologia da Cepal)	EMPRESAS EXPORTADORAS POR TIPO E PORTE (Segundo Tipologia da Funcex)								TOTAL GERAL		
	Contínuas		Iniciantes		Assíduas		Esporádicas		Pequeno Porte	Outras	Total
	Pequeno Porte	Outras	Pequeno Porte	Outras	Pequeno Porte	Outras	Pequeno Porte	Outras			
Estrelas Nascentes	110.266,9	–	21.256,8	–	1.883,2	3.230,2	416,0	12,8	133.823,0	3.243,0	137.066,0
Oportunidades Perdidas	19.078,9	–	8.033,5	2,0	14,3	2.060,9	735,0	–	27.861,7	2.062,9	29.924,5
Estrelas Minguentes	365.165,6	18.938,1	12.056,4	5.763,9	13.428,7	49.264,1	3.368,0	248,3	394.018,7	74.214,4	468.233,1
Retrocessos	1.480,1	–	–	–	–	–	–	–	1.480,1	–	1.480,1
<b>Total das Exportações</b>	<b>495.991,5</b>	<b>18.938,1</b>	<b>41.346,7</b>	<b>5.765,9</b>	<b>15.326,2</b>	<b>54.555,2</b>	<b>4.519,0</b>	<b>261,1</b>	<b>557.183,4</b>	<b>79.520,3</b>	<b>636.703,7</b>

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo.

Elaboração: Funcex e América Consultoria e Projetos Industriais.

Obs.: A categoria "Outras" inclui as empresas de grande porte, as não-industriais e as não-classificadas; não foram identificadas empresas desistentes na exportação dos produtos selecionados.



Havendo possibilidade de realizar esforços adicionais, poderiam ser selecionados outros produtos-alvo na extensa lista de 52 estrelas minguentes,<sup>10</sup> que respondem por outros 14% da pauta gaúcha. Dentre eles, têm-se produtos com excelente reputação no mercado mundial, como “armas não-militares” (1,3% da pauta estadual), ou que apresentam possível sinergia com os 24 principais produtos, como madeiras, mobiliários, reboques e painéis de madeira, ou partes, peças, componentes em ferro e aço, integrantes, ou não, de máquinas, bombas e veículos variados.

Todas as empresas fabricantes desses produtos-alvo (os 24 principais e outros complementares) poderiam ser consideradas alvos relevantes para ações capazes de alavancar as exportações gaúchas.

O desenho e a implementação de uma política ativa de promoção às vendas externas, com vistas a consolidar uma oferta exportadora de um conjunto de empresas produtoras de bens similares, coloca uma série de desafios não-triviais para os responsáveis pela implementação desses programas. O primeiro a ser enfrentado é não confundir política ativa de promoção de exportações com as antigas políticas industriais de corte setorial. Política ativa, no sentido aqui proposto, significa solucionar os problemas de produção, de comercialização (o que, onde e como vender) e de logística (distribuição internacional dos bens) das empresas que produzem os produtos-alvo selecionados.

É importante lembrar que o produto-alvo selecionado para objeto de uma política ativa deve ser aquele que tiver competitividade positiva e vantagem comparativa (características da oferta) e que apresente, no lado da demanda, variação positiva simultânea tanto na participação no mercado (relação entre as exportações de produto vendido pelo Brasil nas importações totais desse produto no mercado internacional) quanto na contribuição setorial (relação entre as importações desse produto por todas as regiões e o total das importações mundiais). Com isso, somente os grupos de produtos denominados estrelas nascentes poderiam compor o conjunto de bens para uma política ativa de promoção de exportações. Adicionalmente, poderiam ser trabalhados aqueles produtos classificados como “oportunidades perdidas”, desde que as oportunidades tenham sido perdidas devido a problemas de produção, de comercialização ou de logística, passíveis de serem superados com o auxílio das políticas aqui propostas. No caso do Rio Grande do Sul, dos 276 produtos que compõem sua pauta de exportação, somente 24 deveriam ser promovidos ativamente.

Considerando que as empresas que exportam esses bens são majoritariamente de pequeno porte e vendem continuamente

## **Conclusão: Diretrizes para Programas de Promoção de Exportações**

<sup>10</sup> Não estão considerados soja e derivados e tabacos e seus subprodutos, pois seus problemas e possíveis soluções devem ser encamiñados dentro de uma política específica de comércio exterior para commodities.

para o exterior, o segundo desafio é fazer com que as ações governamentais, atualmente em curso, sejam canalizadas e focalizadas para apoiar os alvos escolhidos através da metodologia proposta.

Nesse contexto, para facilitar o acesso às linhas de financiamento para as exportações do BNDES-*exim* e do Banco do Brasil/Proex, deveriam ser realizados encontros de comércio exterior, à semelhança dos realizados pela Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, específicos por grupo de produtos-alvo escolhido. A convocação das empresas exportadoras e o acompanhamento dos pleitos junto às agências de financiamento poderia ser de responsabilidade da Câmara de Comércio Exterior (Camex), na medida em que nela estariam centralizadas as ações do Programa Especial de Exportações (PEE).

O BNDES-*exim* e o Banco do Brasil deveriam rever suas práticas operacionais de sorte a obter maior capilaridade na aplicação de seus recursos, ponto fundamental para o sucesso dos programas de promoção de exportações de *não-commodities*, pois sua produção é realizada quase integralmente por empresas de menor porte.

Do lado dos governos estaduais, o fato principal a ser destacado é que eles busquem uma ação coordenada entre as várias agências financeiras estaduais (bancos públicos de desenvolvimento e bancos comerciais) para captação e repasse de recursos federais e de entidades internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ou as linhas da European Community International Partners (Ecip), visando ao apoio preferencial aos exportadores de produtos-alvo.

Da mesma forma, ações de promoção apoiadas pela Apex/Sebrae deveriam ser canalizadas preferencialmente para o conjunto de empresas que exportam produtos dos grupos estrelas nascentes e oportunidades perdidas. Utilizando o exemplo do Rio Grande do Sul, os esforços seriam canalizados para os 24 produtos-alvo, podendo ser estendidos para outros (estrelas minguantes) caso houvesse possibilidades para esforços adicionais ou fossem constatadas sinergias relevantes entre esses e os 24 principais. Ações para a constituição de consórcios de promoção comercial de empresas que vendem produtos similares conduzidas pela Apex/Sebrae contribuiriam para "ensinar" as firmas a trabalhar em conjunto. Ao proceder dessa forma, estar-se-ia superando o terceiro desafio, ou seja, incentivar que as pequenas e médias empresas (PME) passem a operar em ambiente cooperativo, visando à conquista do mercado internacional.

É bom lembrar que as atividades de comercialização e de logística apresentam custos decrescentes em relação à escala de

operação. Assim, atuar cooperativamente nesses segmentos através de empresas de propósito específico poderia ser a solução mais apropriada. Essas empresas deveriam operar com um dos produtos-alvo escolhido e talvez com um pequeno conjunto de produtos complementares, desde que se constatasse que são produtos com competitividade e vantagem comparativa e que apresentam sinergia com o produto-alvo principal (ou único da empresa).

Para isso, no bojo da implementação do programa de promoção aqui proposto, caberia ao governo estabelecer como meta prioritária para as suas agências financeiras o apoio à criação de companhias de propósito específico (*minitrading*s) para atuar nas esferas de comercialização e de distribuição internacional da produção. Estas empresas poderiam ter ações cotadas em bolsa, o que, de um lado, facilitaria a retirada das agências federais através da vendas de suas ações ao público, o que ocorreria após a consolidação da aprendizagem sobre comércio exterior por parte das novas exportadoras, as acionistas principais dessas *minitrading*s. Destaque-se, como fator positivo desse mecanismo, que o tamanho dos aportes necessários são, normalmente, da ordem de R\$ 3 milhões, montantes próximos aos atualmente praticados pelo Sistema BNDES nas suas linhas específicas para pequenas e médias empresas de base tecnológica (Contec) ou no fundo de empresas emergentes (Finee).

As diretrizes aqui apresentadas permitiriam a implementação de uma política ativa de promoção de exportações e, em especial, de estímulo à entrada de novas empresas neste mercado, com aumento e diversificação da oferta exportável. Essa política ativa compreende a seleção de produtos-alvo, que possuam capacidade competitiva, e uma ação de promoção de vendas externas capaz de corrigir as falhas de informações típicas do comércio internacional e, ao mesmo tempo, acelerar os processos de aprendizagem comercial e de logística das empresas exportadoras. Os resultados dessas ações seriam observados após um período de três a cinco anos, considerado longo prazo na atual conjuntura. Mas somente procedendo dessa forma é que o Brasil estará capacitado a competir no Terceiro Milênio.

CZINKOTA, Michael R. A national export assistance policy for new and growing business. *Journal of International Marketing*, v. 2, n. 1, 1993.

FONSECA, Renato, VELLOSO, Edson. *Desempenho exportador da indústria brasileira e elementos para a formação de uma estratégia exportadora*. Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria/Conselho Temático Permanente de Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico, 1998.

## Referências Bibliográficas



- FUNCEX. *Barreiras técnicas ao comércio internacional: a experiência das exportações brasileiras*. Rio de Janeiro, fev. 1997, mimeo (Texto para Discussão, 124).
- KEESING, B. D. *How support services can expand manufactured exports: new methods of assistance*. Washington: Banco Mundial, 1990 (Working Papers Series, 544).
- KEESING, B. D., LALL, Sanjaya. Marketing manufactures exports from developing countries: learning sequences and public support. In: *Trade policy industrialization: new perspectives*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- KEESING, B. D., SINGER, A. *Development assistance gone wrong: why support services failed to expand exports*. Washington: Banco Mundial, 1990 (Working Papers Series, 543).
- LEAMER, Edward E., STERN, Robert M. *Quantitative international economics*. Allyn and Bacon, Inc., 1969.
- LIMA, Eriksom T., CARVALHO JR., Mário C., VELASCO, Luciano O. M. Removendo obstáculos às exportações brasileiras. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 9, p. 77-104, jun. 1998.
- LIMA, Eriksom T., NASSIF, André L., CARVALHO JR., Mário C. Infra-estrutura, diversificação das exportações e redução do "Custo-Brasil": limites e possibilidades. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 83-122, jun. 1997.
- MILLER, M. M. The 10 step road map to success in foreing markets. *Journal of International Marketing*, v. 1, n. 2, 1992.
- MILLER, M. M., ZISCHKE, D. Guiding companies to successful exporting in a interative group format: lessons from a Collaborative Project. *Journal of International Marketing*, v. 2, n. 4, 1994.
- ROSA, Joal de Azambuja, CARVALHO JR., Mário Cordeiro, VELLOSO, Edson. As exportações e o desenvolvimento do Rio Grande do Sul: transformações estruturais, fontes de crescimento, tendências do mercado e políticas de promoção. In: *Projeto RS 2010*. Secretaria de Coordenação e Planejamento/Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 1998.
- SERINGHAUS, Rolf F. H., ROSSON, Philip. *Government export promotion: a global perspective*. London: Routledge, 1990.
- VEIGA, Pedro Motta, MACHADO, João B., CARVALHO JR., Mário C. *Estudo sobre o universo dos exportadores brasileiros*. FunceX/MICT, 1998.